

Шифр «мова, мовлення»

# **ДІАЛОГ ВЛАДИ І НАРОДУ ЯК ПРАВОСТВОРЮЮЧИЙ АСПЕКТ В ГРОМАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І НАРОДУ.....	5
РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМАТИКА УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	11
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ І НАРОДУ.....	16
ВИСНОВКИ.....	20
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	22

## ВСТУП

Сталість і розвиток держав, які спираються на демократичні принципи, неможлива поза існуванням соціальних процесів, які проявляються в ефективному діалозі між владою та народом. Державне управління позбавлене дієвості, якщо не враховувати суб'єктивний чинник, вираженням якого є налагоджений механізм соціально-правової взаємодії і активний діалог між суб'єктами державної влади і народу. У разі ж відсутності такої діалогової взаємодії виникають негативні але цілком закономірні явища, наприклад, тіньова правотворча діяльність, віддаленість органів влади від населення і його потреб. На сучасному етапі розвитку українського суспільства актуальними стають проблеми вирішення питань, щодо неповномірного механізму діалогової взаємодії органів влади та населення, а також шляхів вдосконалення та впливу діалогу на правотворчі процеси в українському суспільстві. Вирішенню цих актуальних питань і присвячена мета цієї роботи.

Об'єктом роботи є дослідження можливості і ефективності дії правостворюючого аспекту громадянського суспільства через призму діалогу влади і народу.

Предметом роботи є дослідження загальнотеоретичних питань і практичних питань впливу народу на правостворюючий процес в Україні.

Метою роботи є дослідити реальний стан сучасного діалогу влади і народу і чи можливо за наявності цього діалогу створення налагодженого і дієвого законодавства. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі завдання: 1) дослідити загальнотеоретичні питання взаємодії держави, народу і інститутів громадянського суспільства; 2) визначити нормативно-правові і практичні аспекти можливості впливу громадянського суспільства на правотворчий процес в Україні; 3) дослідити проблематику, що виникає в разі відсутності налагодженого діалогу між владою і народом.

Теоретичні та практичні розробки, з різним ступенем конкретизації в сфері дослідження впливу діалогу влади і народу як правостворюючий аспект,

розглядали вітчизняні та міжнародні вчені-юристи: В.В. Давиденко, О.М. Крутій, О.П. Якубовський, М. Стрипко, Т.В. Михайліна, М.Ф. Орзих та інші.

Щодо методів дослідження, то робота над темою велася на основі принципів сучасної науки, серед яких характерно об'єктивність, системність, логічність та послідовність, а також діалектичний зв'язок між процесами та явищами. Історичний метод був використаний у дослідженні визначення теоретичних питань, які визначали розгляд проблематики в той чи інший період розвитку суспільства. Для всебічного розгляду складових питання був використаний структурно-функціональний підхід. Порівняльний метод дозволив зробити порівняльно-правовий аналіз регулювання питання в різних галузях права, а також зробити висновки на основі результатів аналізу досліджуваного питання.

Теоретичне та практичне значення роботи полягає в тому, що дослідження дає змогу розширити загальне уявлення про фактори і чинники, що дають можливість реально оцінити стан і перспективи розвитку налагодженого діалогу між владою і народом, а також його вплив на правостворюючі процеси. Матеріали та пропозиції, що надані в науковій роботі можуть бути використані в подальших дослідженнях зазначеної проблематики, а також для вирішення ряду зазначених в роботі концептуальних питань.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаної літератури.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І НАРОДУ

Розгляд поставленої проблематики потрібно розпочати з уточнення понять: «держава», «народ» і «громадянське суспільство» і їх співвідношення. Таке співвідношення дасть можливість зрозуміти наскільки народ в формі громадянського суспільства впливає на державний механізм. І чи взагалі існує такий вплив в сучасному українському суспільстві.

Свого часу великий мислитель і філософ Аристотель наводив такі міркування: «Держава – це не спільність місця проживання, вона не створюється з метою запобігання образ чи заради зручності обміну... Вона з'являється лише тоді, коли виникає спілкування заради благодатного життя» [1, с.461-462]. Існують різноманітні погляди, що держава не є ідеалізованою формою для співжиття громадян. Цю думку в основному наголошував у своїй праці «Шість книг про республіку» Ж. Боден. Саме він вказував, що виникнення держави не є чимось добровільним, майже постійно ми спостерігаємо утворення держави через встановлення влади однієї соціальної групи над іншою, тобто шляхом завоювань і насильства [2, с.110]. Але практика показує, що взяти владу важко, а втримати її ще важче, тому виникає необхідність в залученні народу до здійснення державної влади. Так, наприклад, в ч.1 ст. 5 Конституції України вказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [6]. Тобто сучасні реалії і історична практика показують, що залучення народу до механізму влади дає можливість існуванню легітимності чинній державній владі. Саме тому налагоджений діалог влади і народу є просто необхідним атрибутом суспільного буття справжньої демократичної держави.

Для того щоб здержувати диференціацію поглядів між державою і народом виникає громадянське суспільство. Найбільш вдалу, системно та методологічно вивірену характеристику громадянського суспільства, дав видатний український вчений М.Ф. Орзіх, котрий під громадянським суспільством розумів «по-перше, асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані

права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану; по-друге, позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, що розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом самопрояву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у правовільному (вільному від державно-правового впливу) просторі суспільства» [13, с.192]. На основі цього визначення можна сказати, що взаємодія громадянського суспільства і держави лежить не в основі їх протистояння, протиборства чи антагонізму, а в основі окреслення різних способів співіснування суспільства, котре засноване на зіткненні, узгодженні і гармонізації інтересів індивідів [17, с.137].

Виходячи з цього можна дійти висновку, що в вимірі «держава і народ», громадянське суспільство покликане забезпечити:

1. Звільняти громадян від надмірного впливу держави і бюрократичної монополії;
2. Свободу людини її невідчужувані права, рівноправність з іншими членами асоціації, самостійність у виборі громадянського стану [17, с.138];
3. Верховенство права у всіх сферах суспільного життя;
4. Економічний, політичний, культурний і інформаційний плюралізм;
5. Самопрояв інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій [17, с.138].

Єдиною проблемою, яка постає в визначенні ролі громадянського суспільства в правостворюючому аспекті є те, що ця асоціація вільних громадян не закріплена в нормах Конституції України. Проте на нашу думку, включення окремого розділу, який би закріплював роль громадянського суспільства в подальшому направленні державного розвитку буде недоречним, оскільки такий розділ буде дублювати вже наявні положення Конституції, які відображають ті чи інші аспекти громадянського суспільства, наприклад, гарантування діяльності релігійних об'єднань і їх відокремленість від держави (ст. 35), гарантування

місцевого самоврядування (ст. 7). На нашу думку для того, щоб закріпити виважену роль і значення громадянського суспільства, в тому числі і на правотворчі процеси, достатньо буде включення до розділу «Загальні засади» положення, котре би містило забезпечення державного стимулювання розвитку громадянського суспільства, а також принципи взаємовідносин громадянського суспільства і держави взагалі.

Взаємодію державної влади і громадянського суспільства, як асоціації вільних громадян, в різні часи розглядалась по-різному. Багато вчених, філософів, політичних діячів (Ж.-Ж. Руссо, А. Сен-Симон, Дж. Мілль), розглядали це явище в контексті «партнерства», «суспільного діалогу», «співробітництва праці і капіталу». Наприкінці ХХ століття, після появи понять «держава суспільного розвитку», «держава, – пише В. В. Давиденко, – виявилася неспроможною існувати без розвинутих інститутів соціального партнерства – специфічного типу сформованих суспільних відносин, притаманних цивілізованому суспільству з ринковою економікою» [4, с.46]. На сьогодні доцільно розглядати цю взаємодію як діалогова за своєю природою, оскільки як раз поняття «діалогова взаємодія» найбільш точно відображує сутність процесу реалізації спільних дій суб'єктів, в рамках громадянського суспільства [10, с.9].

Необхідність і важливість для демократичних держав застосування діалогу в державному управлінні впливає з того, що цей аспект збільшує довіру суспільства до влади і забезпечує стабільність у державі. В цьому можна переконатися за допомогою статистичних даних, які показують, що довіра населення до місцевих органів управління набагато більша ніж до центральних органів влади [3, с.246]. І це спричинено близькістю територіальних органів виконавчої влади до населення. Взагалі поняття довіра є досить складним феноменом. І повернути довіру суспільства до центральних органів управління на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства досить складно, і це пов'язано з рядом аспектів:

1. Гострі проблеми соціально-економічного розшарування суспільства;
2. Наявність розмежованого політичного плюралізму;

3. Відсутність свідомих і моральних чинників, які сприяють об'єднавчим процесам;
4. Наруга над політичними діями.

Багато в чому сутність діалогу влади і народу проявляється через призму політичного режиму в суспільстві. Якщо визначати стан, у якому перебуває українська влада на сучасному етапі і взагалі увесь політичний режим, то варто навести влучний вислів американських вчених Е. Менсфілда і Дж. Снайдера, котрі зазначали: «Керувати суспільством, що перебуває в стані демократизації, це все одно, що керувати машиною, одночасно натискаючи на газ і гальма і до того ж беручи участь у бійці з пасажиром за місце водія» [15]. З цього положення слідує простий висновок, що формування державності і, одночасно, становлення громадянського суспільства в кожному суспільстві – досить болючі і складні проблеми. Особливо це стосується українського суспільства, оскільки трансформаційні процеси перепліталися з глибокими системними кризами.

Як уже було зазначено вище, влада не може існувати без народу взагалі. Іншим питанням тут постає питання моральності, демократичності і легітимності влади для суспільства. Цілком закономірним буде явище, яке проявляється в тому, що якщо маси свідомо визнають владу і до того ж мають відповідну повагу до неї – суспільство розвивається стабільно і динамічно.

Громадський діалог влади і народу окрім духовних, суспільних ідей обумовлюється і багатьма факторами соціально-економічного характеру, пов'язаних з соціальним розшаруванням, наявністю різних груп інтересів, а тому він є або стабілізатором суспільних відносин, або виконує дестабілізаційну роль. Відомий український соціолог Микита Шаповал з цього приводу наводив такі міркування: «Коли хочемо говорити про особистість людини і розуміти її, то мусимо попередити знати оточення, в якому ця особистість формувалася. З іншого боку, і особистості творять той чи інший характер оточення. ...Особистість і оточення не протилежності, а функціональна залежність. Хочете, щоб був індивід кращим – поліпшуйте оточення, а хочете, щоб оточення було краще, то поліпшуйте (виховуйте) індивідів» [18, с.46]. Взаємозалежність логічна й



очевидна і виходить з поняття низького рівня моральної, політичної культури і водночас високий рівень правового нігілізму громадян.

Діалог між населенням взагалі, окремими соціальними групами, в політичних процесах між різними суб'єктами політики неможливий без належної суспільної, політичної толерантності, особливо в умовах проголошеного Конституцією України (ст. 15) політичного плюралізму. За такого плюралізму з боку держави має бути забезпеченою гарантія політичної діяльності, що не суперечить конституційним, правовим нормам, праву людей на захист власних інтересів і реалізацію ініціатив, активне включення представників усіх соціальних груп у розробку, прийняття та реалізацію усіх соціально значимих суспільних рішень.

Окремо щодо діалогу влади і особистості, людської спільноти взагалі варто розглядати питання комунікації. Перш за все треба брати до уваги те, що інформаційні технології в суспільстві кардинально змінили роль особистості в політиці. З одного боку політичні процеси нині виявляються більш доступними, відомими, зримими, а, з іншого, сучасні засоби інформації створили небачені умови і можливості для маніпуляції свідомістю людини, для творення, пропаганди різноманітних лідерів і штучних цінностей. Так, відомий американський політолог Ф. Фукуяма, послідовно розвиваючи ідеї Е. Дюркгейма про органічну солідарність у суспільстві, у своїй відомій праці «Довіра: соціальні доброчесності і творення процвітання» закликає до відродження таких «старих» і вічних цінностей, як узгодженість дій, взаєморозуміння і довіра. Поділяючи всі країни світу на країни з високим і низьким рівнем довіри, Ф. Фукуяма стверджує, що останні змушені сплачувати додатковий прямий податок за відсутність довіри між людьми, тоді як перші отримують нагороду за панування довіри та взаєморозуміння у вигляді економічної та політичної стабільності, зростання добробуту індивідів та підвищення рівня життя [21, с. 69]. Йдеться, зрозуміло, про податок особливого гатунку, який цілісно обумовлює стан та характер існування таких держав.

До цього можна додати і те, що, на думку окремих дослідників, в «інформаційну» епоху спостерігається своєрідний перехід від матеріальних ціннісних пріоритетів до постматеріальних, а це «виводить на авансцену нові політичні проблеми та здебільшого слугує імпульсом для нових політичних рухів» [8, с.283]. Подібне явище нині ми спостерігаємо і в Україні, і в Росії, і в Білорусі, – в багатьох пострадянських, постсоціалістичних країнах. Маємо також брати до уваги і те, що духовному об'єднанню громадян суттєво заважають і матеріальні чинники, що значною мірою корелюють місце і роль особистості в політиці.

Тому варто зазначити, що у сучасному світі існує своєрідна кореляційна залежність між добробутом індивіда і рівнем його участі у політичному житті, політичних процесах, що взагалі обумовлює взаємозалежність економічного розвитку суспільств з їх демократичністю.

Тепер, коли детально розглянутий спектр взаємодії держави і народу, а також роль громадянського суспільства у цій взаємодії, варто більш детально розглянути участь народу, в формі асоціації громадянського суспільства в правостворюючому механізмі держави.

## **РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМАТИКА УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Не викликає також жодних сумнівів той факт, що діалог влади і громадянського суспільства є однією з необхідних умов побудови правової держави за допомогою створення ефективних правових норм для регулювання суспільних відносин. Тому правотворчість являє собою одну з найважливіших сторін діяльності держави за участю громадянського суспільства по встановленню, зміні, скасуванню та доповненню юридичних норм [19, с.24]. Важливість ролі громадянського суспільства в процесі нормотворення зумовлене такими чинниками:

1. Наближення компетентних структур громадянського суспільства до населення в цілому, дозволяє йому володіти інформацією щодо проблем в суспільстві, які негайно потребують нормативно-правового регулювання;
2. Можливість громадянського суспільства, без залучення державних коштів, підготувати альтернативний проект того чи іншого нормативно-правового акту;
3. Наявність об'єктивних обставин, які дозволяють ефективніше проводити взаємодію громадянського суспільства з іноземними державами і як наслідок черпати досвід вирішення тих чи інших проблем на національному рівні.

Взаємодію громадянського суспільства та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності, в сучасному євроінтеграційному аспекті, потрібно розглядати спираючись на принципи законності, гуманності і наукової обґрунтованості. Беззаперечним є той факт, що принципи у загальнонауковому розумінні є базовими основоположними початками здійснення певного виду діяльності. Відповідно, принципами взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади під час здійснення нормотворчої діяльності, на наше переконання, є ті основоположні початки, які у своїй сукупності:

1. Забезпечують повноцінну участь неурядових структур у процесі підготовки проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян;
2. Визначають нормативно не закріплені правила взаємодії неурядових структур та органів влади у нормотворчому процесі, передусім, в умовах відсутності чинного Закону України «Про нормативно-правові акти»;
3. Мінімізують випадки прийняття кулуарних та не підкріплених адекватним відображенням нормативно-правових потреб актів.

Відповідно до першого принципу законності, то він означає, що на сьогоднішній день відсутні юридичні перешкоди для участі неурядових структур, в тому числі і громадянського суспільства, у нормотворчому процесі. Так участь цього інституту може проходити від формування концепції проекту нормативно-правового акту до підготовки самого проекту для розгляду Верховною Радою України [9, с.280]. Суттєвим кроком до впливу громадянського суспільства на нормотворчість є ефективний діалог з представниками влади через офіційні інтернет-портали міністерств України. Єдиним обмеженням щодо участі громадськості у нормотворчому процесі є питання, які стосуються державної таємниці, оскільки це положення буде цілком відповідати вимогам і інтересам України [15]. Так відповідно до статті 40 «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». На реалізацію цього положення було прийнято в 1996 році Закон України «Про звернення громадян». Цей закон регулює питання практичної реалізації громадяни України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання відповідно до їхнього статусу, пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських діячів. Закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу поліпшення

роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Для ефективної реалізації участі інституту громадянського суспільства в процесі правотворчості, потрібно встановити перешкоди, котрі не дозволять представникам влади постійно відхиляти надіслані пропозиції і проекти законів від громадськості. Так одним із ефективних способів можливості втілення в життя такої перешкоди є законодавче закріплення норми, що зобов'язувала би на етапі погодження того чи іншого документа давати обґрунтовану, письмову аргументацію в разі не погодження або не врахування тієї чи іншої пропозиції, котра була надана інститутом громадянського суспільства [15]. Звичайно така позиція може значно ускладнити процедуру прийняття нормативно-правового акту, проте ті можливі позитивні наслідки зможуть компенсувати ускладнену процедуру. Одним із головних позитивних наслідків є реальне втілення законодавства в життя, оскільки норма, що запропонована громадськістю не буде піддана критиці після її юридичного закріплення [9, с.29].

Принцип гуманності проявляється в тому, що створені нормативно-правові акти мають формулювати і захищати загальнолюдські цінності, природні права людини; її інтереси мають бути в центрі нормотворчої діяльності. Цей принцип у нормотворчій діяльності ґрунтується на ст. 3 Конституції України, яка встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. При взаємодії громадянського суспільства і органів державної влади цей принцип проявляється в тому, щоб не допустити проходження в Верховну Раду України маргінальних законів, які створюються певними організаційними групами для обстоювання власних інтересів, в основному в області крупного бізнесу. Особлива активність в прийнятті цих «тіньових» законів була за часів роботи Верховної Ради України третього скликання, наприклад, щодо звільнення на короткостроковий період від

митних платежів певних суб'єктів підприємницької діяльності. Такі дії призводять до відсутності надходження в державний бюджет коштів і як наслідок зубожіння народу.

Останній принцип наукової обґрунтованості є досить важливим для сучасного стану речей. Так цей принцип проявляється в необхідності вивчення громадянським суспільством і суб'єктами нормотворення хоча б загальних потреб суспільства та практики застосування вже схожих проектів в інших країнах. Адже створення того чи іншого законодавчого проекту повинно реально бути зумовлено тими чи іншими суспільними відносинами, регулювання яких зумовлена потребами часу.

Так відсутність прояву наукової обґрунтованості можна привести на прикладі прийняття Кримінально-процесуального кодексу 2012 року. На прийнятті цього кодексу наполягали як європейські держави, так і вітчизняне громадянське суспільство. Але все ж, не зважаючи на сумісну працю, суспільства в прийнятті кодексу, він був прийнятий без наукових досліджень вітчизняних вчених. Так наприклад, п. 25 ч.1 ст. 3 КПК передбачає, що учасниками кримінального провадження є – сторони кримінального провадження, потерпілий, його представник та законний представник, цивільний позивач, його представник та законний представник, особа, стосовно якої розглядається питання про видачу в іноземній державу (екстрадицію), заявник, свідок та його адвокат, понятий, заставодавець, перекладач, експерт, спеціаліст, секретар судового засідання, судовий розпорядник [7]. Таких важливих учасників кримінального провадження, як суд, суддя, слідчий суддя і присяжний, законодавець не взяв до уваги і це є наслідком якраз відсутності принципу наукової обґрунтованості.

Взаємодія громадянського суспільства та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності неможлива без чіткого дотримання принципу дотримання вимог юридичної техніки. Саме юридична техніка є тим необхідним засобом, який забезпечує логічну структуру, цілісність юридичного акту, послідовність та грамотність викладу в ньому правових норм [16, с.261]. Хоч часткове ігнорування цього принципу, може призвести до зайвого спрощення

правової мови нормативно-правового акту, її вульгаризації, стати перешкодою правильного словесного вираження деяких тонкощів правової регламентації.

Прикладом проблем з недотриманням юридичної техніки в Законі України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р., стало звернення у серпні 2012 р. вітчизняних громадських діячів (І. Бекешкіна, А. Бущенко, Р. Головенко, С. Заліщук, Д. Котляр, О. Павліченко, Т. Петрів, А. Пінчук, Р. Романов, О. Сушко, В. Таран, О. Хмара, Л. Шевченко, Т. Шевченко), що надіслали на адресу Комітету Верховної Ради України, з питань науки і освіти, звернення щодо доцільності внесення змін до цього закону. Так недоліками зазначеного законодавчого акту стало обмеження доступу громадян до публічної інформації посиленням на конфіденційність персональних даних; дія надмірних адміністративних вимог до обробки персональних даних; перелік підстав для правомірної обробки таких даних обмежений тощо. Звичайно запобігти появі суперечливих норм цього закону на етапі розробки проекту було значно простіше, ніж домагатися внесення змін після того, як минуло два роки з моменту набрання ним чинності. В документі автори не просто декларували необхідність перегляду окремих норм законодавчого акту, а пропонують власну редакцію суперечливих положень, підготовлену на основі чіткого дотримання вимог юридичної техніки [16, с.262]. В результаті, це призвело до внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» в 2013 році.

Перетворення принципу верховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку є найвищою метою нормотворчості [15, с.135]. Безумовно правильним вбачається провідну роль у процесі нормотворення визнати саме за громадянським суспільством, тому що норма апріорі не може бути ефективною, якщо вона не склалася хоча б у найзагальнішому вигляді природнім шляхом, не «виросла» з суспільних відносин [20, с.72]. Поряд із цим слід визнавати проблеми правотворчого процесу, які суттєво впливають на якість законодавства, а отже і на його дієвість.

### РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ І НАРОДУ

Відсутність діалогу влади і народу, а також закріплення правих норм в суспільному житті без належного розвитку громадянського суспільства може привести до вкрай негативних наслідків.

Міркуючи про розвиток суспільства за відсутності громадянського суспільства доцільно звернутися до поглядів видатного українського вченого М.П. Орзіха, який своїх праці «Право і особистість» вперше заклав фундамент концепції особистості та її вплив на право. Вчений розглянув закономірності «вхідних» і «вихідних» явищ, процесів (соціальних, неюридичних закономірностей), що не керуючись безпосередньо правом, органічно включаються у внутрішні закономірності розвитку і функціонування справжніх правових норм, але уже у вигляді юридичної модифікації загальних соціальних закономірностей. Подолання меж юридичної бази, відхід від норм права і за рамки аналізу юридичних явищ, неминуче веде до зміни площі, рівня дослідження і до «розповсюдження» дії певних закономірностей на явища різного рівня. В результаті виникає небезпека абсолютизації значення загально соціального аналізу в державно-правовій сфері (юридичної дійсності) або юридизації неправових за своєю природою сфер суспільного життя [14, с. 15].

Такі висновки не принижують роль права в соціальному суспільстві, не тягнуть «зневажливе ставлення до права», але призводять до того, що у суспільстві окрім правових норм починають діяти безліч інших так званих «тіньових правил», котрі є неофіційними по відношенню до чинного законодавства. Вони існують у формі правових переконань окремих груп, класів, професій та релігійних об'єднань. Саме тому певні вади нормотворчого процесу, а також неузгодженість деяких правових норм з суспільством, породжують так звану «тіньову правову діяльність», яку можна охарактеризувати як систему правил поведінки певних груп суспільства, що неформально склалися і діють паралельно з правом та певним чином суперечать йому [12].



На думку О. Лейста для сучасної України характерна ситуація, коли в умовах послаблення авторитету законів і виникнення стану правової анемії, при якому суспільство втрачає нормативну орієнтацію, існує без опори на тверді моральні принципи, а також зниження авторитету влади, часті протиріччя між нормами права й нормами моралі. Перевага в таких випадках часто віддається вимогам деформованої правосвідомості та моральної орієнтації індивіда. Очевидно, що саме на цій основі виникає і розвивається так звана неофіційна норматворчість, тобто створення неофіційних правил поведінки, якими керуються певні групи населення [11, с. 162]. Причому небезпечність тіньових правил починає проявлятися, коли вони починають укоренятися в певні збройні формування, бандитські групи, організації фашистського спрямування і так далі. Тому побоюватися і боротися потрібно саме з цією негативною сферою розвитку неофіційного права.

Прикладом такої тіньової діяльності можуть бути порушення тезису про недоторканність приватної власності. Коли місцеві влади, використовуючи адміністративний ресурс, можуть відібрати у законного власника, наприклад, магазин або завод, і передати їх в муніципалітет.

Можливості ж боротьби з таким поширенням, інколи навіть масовими явищами, у юридичній доктрині, а відповідно, і в практиці зводяться до більш жорстокого контролю органів внутрішніх справ у певній діяльності, а також до посилення засобів юридичної відповідальності. Але такі спроби заздалегідь приречені на провал, оскільки дії, вчинювані на основі тіньових норм, мають суттєві особливості порівняно з іншими видами протиправної поведінки.

По-перше, вони здійснюються у суворій відповідності встановленому неформальному порядку, тим самим нормам тіньового права. Так, якщо порівняти, наприклад крадіжки та ухилення від сплати податків як види злочинної поведінки, можна констатувати, що перший вид злочину не підпорядковується будь-яким загальним правилам їх вчинення. Щодо іншого, то існують чітко визначені схеми роботи компаній, які забезпечують вивід коштів у готівку, аж до переліку документів, які подає «замовник» для здійснення процедури, правил їх

оформлення, строків подання [7]. Тобто існує жорстка так б мовити «фінансова дисципліна». І ці правила у тій чи іншій мірі поширюються на роботу всіх фірм, які здійснюють даний вид незаконної діяльності.

А по-друге, тіньова правотворчість завжди виникає у якості результату недосконалості процесу правотворчості взагалі і низькій соціальній обумовленості права зокрема. Характерною рисою саме тіньового права, є те, що основною її причиною є недосконалості правового регулювання, в тому числі неврахування прав та законних інтересів значних соціальних груп, що виникає у відсутності діалогу між владою і суспільством [12].

На основі різних досліджень і співставлення поглядів різних вчених можна виокремити такі базові причини розвитку неофіційного права:

1. Прагнення громадян вивести свою діяльність з під контролю держави. Вчений О. Трикоз назвав це явище як «державофобія», коли громадяни мають значну недовіру до органів державної влади, сили закону і правосуддя [11, с.43]. Страх в не змозі протидіяти владі в легальних рамках змушує громадян звертатися до різних нелегітимних структур, котрі обіцяють забезпечити порядок і припинити неправове втручання державних органів у життя пересічного громадянина;
2. Можливість використання членами чиновницького апарату різних неофіційних привілеїв, що дозволяють їм створити цілий ряд власних правил. Очевидними наслідками використання таких тіньових норм є корупція, хабарництво і бюрократія. Також по відношенню до суспільства виникає наступна ситуація, коли громадянин стоїть перед вибором звернутися до представника влади, виконавши при цьому цілий ряд негласних умов, чи звернутися і отримати допомогу від різних нелегітимних структур. Вибір для багатьох стає просто очевидним;
3. Формування тіньової юстиції. До реформування судової системи набувала поширення корумпованість судового апарату, котра означала що більшість рішень приймалися не згідно закону, а в інтересах окремих осіб. Тобто розгорталоя впровадження тіньових норм у діяльність судової системи,

основним завданням якої є «здійснювати правосуддя на засадах верховенства права, забезпечувати кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод».

Такі триада причин функціонування тіньової діяльності дає можливість зрозуміти вектори подолання тіньових правил. Так розвиток і стимулювання інституту громадянського суспільства, формування у населення активної громадської позиції, підвищення рівня правосвідомості дозволить зробити рішучий крок в сторону боротьби з нелегальним, злочинним правом. Такий крок просто неможливий без набуття значення права, як реальної соціальної цінності, тобто адекватне сприйняття його кожним членом суспільства. Саме в контексті цього напрямку можна знову відродити віру людини, до правових інституцій. Звичайно це повинно функціонувати в розрізі з поліпшенням якості законодавства, підвищення ефективності його дії і формування позитивних норм правосвідомості. Така співпраця населення і державної влади є запорукою до зникнення тіньової правової діяльності на національному (державному) рівні [12].

Наступним негативним проявом відсутності діалогу влади і народу є віддаленість органів влади від суспільства. Так для вирішення цього питання потрібно налагодження регулярного проведення розширеного прийому громадян за участі представників районної влади та органів місцевого самоврядування, обраних місцевою громадою депутатів, керівників місцевих ЖЕКів, працівників районної прокуратури задля компетентного, комплексного й оперативного вирішення питань і пропозицій жителів [5]. Це дозволить збільшити довіру народу як до місцевої влади, так і державної в цілому.

Взагалі щодо можливих, подальших напрямів вдосконалення відносин між владою і народом, та варто виокремити такі положення:

1. Покращення законодавчого рівня, а також створення нової нормативної бази, яка дозволить безпосередньо народу мати можливість консультуватися з представниками влади;

2. Недопущення та подолання вибіркового та нерегулярного залучення представників населення для того, щоб продемонструвати, що діалог влади і народу все ж таки існує;
3. Недопущення просування і використання громадських рад як лобістського інструменту для просування інтересів можновладців;
4. Висвітлення стану речей, щодо налагодження діалогу з народом на веб-сайтах органів державної влади;
5. Посилення реальної відповідальності органів державної влади за перешкоджання інститутів громадянського суспільства в участі в правотворчій діяльності, шляхом звернення з вимогами і пропозиціями для покращення і вирішення того чи іншого питання;
6. Підвищення рівня підготовки і кадрів, які реально зможуть займатися питанням діалогу влади і народу.

Таким чином висвітлені напрями, це лише перші кроки, котрі мають призвести український народ до реальної можливості брати участь у житті своєї держави.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вище сказане і роблячи загальні висновки можна зазначити такі положення:

1. Нерозривний взаємозв'язок держави і народу вказує на доцільність існування діалогу між ними. Роль громадянського суспільства в діалозі влади і народу проявляється в тому, що демократичне суспільство з налагодженим механізмом самоорганізації має більше можливостей в протистоянні державному механізму і забезпеченні демократичних принципів, а також можливості реальної участі суспільства в можливості вирішувати ті чи інші державні питання;
2. Дослідження провідних українських учених дають можливість зрозуміти, що сучасна взаємодія громадянського суспільства і держави лежить не в основі їх протистояння, протиборства чи антагонізму, а в основі окреслення різних способів співіснування суспільства, котре засноване на зіткненні, узгодженні і гармонізації інтересів індивідів;
3. Проблемою, яка постає в визначенні ролі громадянського суспільства в правотворчому аспекті є те, що ця асоціація вільних громадян не закріплена в нормах Конституції України. На нашу думку для того, щоб закріпити виважену роль і значення громадянського суспільства, в тому числі і на правотворчій процесі, достатньо буде включення до розділу «Загальні засади» статті, котра би містила забезпечення державного стимулювання розвитку громадянського суспільства, а також принципи взаємовідносин громадянського суспільства і держави взагалі;
4. Взаємодію громадянського суспільства та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності, в сучасному євроінтеграційному аспекті, потрібно розглядати спираючись на принципи законності, гуманності і наукової обґрунтованості;
5. Для ефективної реалізації участі інституту громадянського суспільства в процесі правотворчості, потрібно встановити перешкоди, котрі не дозволять

представникам влади постійно відхиляти надіслані пропозиції і проекти законів від громадськості. Так одним із ефективних способів можливості втілення в життя такої перешкоди, є законодавче закріплення норми, що зобов'язувала би на етапі погодження того чи іншого документа давати обґрунтовану, письмову аргументацію в разі не погодження або не врахування тієї чи іншої пропозиції, котра була надана інститутом громадянського суспільства;

6. Відсутність діалогу влади і народу, а також закріплення правих норм в суспільному житті без належного розвитку громадянського суспільства може привести до вкрай негативних наслідків, які проявляються через створення тіньових правил, які іноді починають діяти всупереч законам і установленим порядкам;
7. Слід зазначити, що ефективний розвиток діалогу між державною владою і народом, в формі асоціації громадянського суспільства, дозволить українському суспільству відійти від багатьох проблематичних питань, пов'язаних з правотворчою діяльністю органів державної влади. Саме можливість активної участі громадянського суспільства дозволить вирішувати ті питання суспільного життя, які реально потребують розгляду на законодавчому рівні;
8. Іще одними важливим проявом відсутності діалогу влади і народу є віддаленість органів влади від потреб суспільства. Для вирішення цього питання потрібно налагодити механізм регулярного проведення розширеного прийому громадян за участі представників районної влади та органів місцевого самоврядування, обраних місцевою громадою депутатів, керівників місцевих ЖЕКів, працівників районної прокуратури, задля компетентного, комплексного й оперативного вирішення питань і пропозицій жителів;
9. Задля того щоб налагодити реальний діалог влади і народу, потрібні на законодавчому рівні запровадити певні зміни, які дозволять і забезпечать реальну можливість участі народу у житті своєї держави. Ряд таких напрямів щодо покращення діалогу влади і народу безпосередньо наводяться в нашій

науковій роботі, до основних з таких напрямів можна віднести: посилення реальної відповідальності органів державної влади за перешкоджання інститутів громадянського суспільства в участі в правотворчій діяльності, підвищення рівня підготовки і кадрів, які реально зможуть займатися питанням діалогу влади і народу, висвітлення стану речей, щодо налагодження діалогу з народом на веб-сайтах органів державної влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аристотель. Политика / Аристотель. – Москва: Мысль, 1983. – 869 с.
2. Боден Ж. Метод легкого познания истории / под. ред. М.С. Бобковой, М.: Наука, 2000, 412 с.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер [пер. з нім. О. Погорілого]. – К. : Основи, 1998. – 534с.
4. Давиденко В.В. Соціальний діалог в громадянському суспільстві / В.В. Давиденко. – Вінниця: ДП «Державна картографічна фабрика», 2006. – 156 с.
5. Діалог народу і влади та протидія корупції [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://textbooks.studio/uchebnik-teoriya-politiki/dialog-vlasti-obschestva-aktualnyie-problemyi-22582.html>.
6. Конституція України : Основний Закон України, прийнятий Верховною Радою України 28.06.1996 №254к / 96 ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
7. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
8. Крутій О.М Основні підходи до вивчення діалогу та їх місце в дослідженнях громадянського суспільства / О.М. Крутій // Вісник НАДУ . – 2006. – №1. – С. 278-289.
9. Крутій О.М. Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування // Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста : монографія / В.В. Лісничий, В.В. Наконечний, В.А. Шумілін [та ін.] ; за заг. ред. проф. В.В. Лісничого. - Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2007. – 183 с.
10. Крутій О.М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: монографія / О.М. Крутій. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2008. - 236 с.



11. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – М. : ИКД «Зерцало», 2002. – 288 с.
12. Міхайліна Т.В. тіньова правотворчість як відображення ключових проблем сучасної правотворчості [Електронний ресурс] / Т.В. Міхайліна. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [http://pap.in.ua/1\\_2015/8.pdf](http://pap.in.ua/1_2015/8.pdf).
13. Орзих М.Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения/ М.Ф. Орзих ; сост.: А.Р. Крусян, А.А. Езеров. – Одесса : Юридична література, 2015. – 568 с.
14. Орзих М.Ф. Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества / М.Ф. Орзих. – К. : Вища школа, 1978. – 143 с.
15. Стрипко М. Базові принципи взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності [Електронний ресурс] / М. Стрипко // Вісник Львівського університету. Випуск 59. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/306-641-1-PB.pdf>.
16. Стрипко М. Окремі аспекти юридичної техніки підготовки проектів нормативних правових актів / М. Стрипко // актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених : збірник праць міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів Київського національного університету ім. Тараса Шевченка (19–20 квітня 2007 року). – К. : Промінь, 2007. – 324 с.
17. Фоменко Н.А. Правова педагогіка [Текст] : навч. посіб. / Н.А. Фоменко, М. Скрипник, О. Фатхутдінова ; [за наук. ред. Н. А. Фоменко] ; Київ. ун-т туризму, економіки і права. - Херсон : Олді-Плюс, 2015. - 324 с.
18. Шаповал М. Загальна соціологія. – К.: Укр. Центр духовн. культури. – 1996.
19. Шевченко Г. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Г. Шевченко // Юридичний журнал. – 2008. – №3. – С. 23-27.

20. Якубовський О.П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О.П. Якубовський, Т.О. Бутирська. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. - 196 с.
21. Fukuyama F. Trust. The Social Viztues and Creation of Prosperity. – Penguin Books. – 1995.

## АНОТАЦІЯ

Сталість і розвиток держав, які спираються на демократичні принципи, неможлива поза існуванням соціальних процесів, які проявляються в ефективному діалозі між владою та народом. Державне управління позбавлене дієвості, якщо не враховувати суб'єктивний чинник, вираженням якого є налагоджений механізм соціально-правової взаємодії і активний діалог між суб'єктами державної влади і народу. У разі ж відсутності такої діалогової взаємодії виникають негативні але цілком закономірні явища, наприклад, тіньова правотворча діяльність, віддаленість органів влади від населення і його потреб, і так далі. На сучасному етапі розвитку українського суспільства актуальними стають проблеми вирішення питань, щодо неповномірного механізму діалогової взаємодії органів влади та населення, а також шляхів вдосконалення та впливу діалогу на правотворчі процеси в українському суспільстві. Вирішенню цих актуальних питань і присвячена мета цієї роботи.

Метою роботи є дослідити реальний стан сучасного діалогу влади і народу і чи можливо за наявності цього діалогу створення налагодженого і дієвого законодавства. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі завдання: 1) дослідити загальнотеоретичні питання взаємодії понять держава, народ і громадянське суспільство; 2) визначити нормативно-правові і практичні аспекти можливості впливу громадянського суспільства на правотворчий процес в Україні; 3) дослідити проблематику, що виникає в разі відсутності налагодженого діалогу між владою і народом.

Теоретичні та практичні розробки, з різним ступенем конкретизації в сфері дослідження впливу діалогу влади і народу як правостворюючий аспект, розглядали вітчизняні та міжнародні вчені-юристи: В.В. Давиденко, О.М. Крутій, О.П. Якубовський, М. Стрипко, Т.В. Міхайліна, М.Ф. Орзих та інші. В основному в роботі використано 19 джерел, які представлені нормативно-правовими актами і науковим роботами провідних вітчизняних і міжнародних вчених.

Щодо методів дослідження, то робота над темою велася на основі принципів сучасної науки, серед яких характерно об'єктивність, системність, логічність та послідовність, а також діалектичний зв'язок між процесами та явищами. Історичний метод був використаний у дослідженні визначення теоретичних питань, які були визначені в той чи інший період розвитку суспільства. Для всебічного розгляду складових та ознак питання був використаний структурно-функціональний підхід. Порівняльний метод дозволив зробити порівняльно-правовий аналіз регулювання питання в різних галузях права, а також зробити висновки на основі результатів аналізу досліджуваного питання.

Теоретичне та практичне значення роботи полягає в тому, що дослідження дає змогу розширити загальне уявлення про фактори і чинники, що дають можливість реально оцінити стан і перспективи розвитку налагодженого діалогу між владою і народом, а також його вплив на правостворюючі процеси. Матеріали та пропозиції, що надані в науковій роботі можуть бути використані в подальших дослідженнях зазначеної проблематики, а також для вирішення ряду зазначених в роботі концептуальних питань.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаної літератури.